

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/285/2019-NAT

ATA/1223/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 13 août 2019

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Pierre Bayenet, avocat

contre

OFFICE CANTONAL DE LA POPULATION ET DES MIGRATIONS

EN FAIT

- 1) Monsieur A_____ est né le _____1996 à Kampala, Ouganda, pays dont il est originaire.
- 2) Fils aîné de Monsieur B_____ et de Madame C_____, il est le frère de Messieurs D_____ et E_____.
- 3) Le père de M. A_____ a été engagé en tant que haut-fonctionnaire international auprès de l'Organisation mondiale pour la santé (ci-après : OMS) à Genève. La famille s'y est installée en août 2008.
- 4) Comme les autres membres de sa famille, M. A_____ est titulaire d'une carte de légitimation C, dispensée par le Département fédéral des affaires étrangères (ci-après : DFAE) en raison du poste de son père. Cette carte vaut titre de séjour en Suisse.
- 5) Le 21 décembre 2017, M. A_____ a formé auprès de l'office cantonal de la population et des migrations (ci-après: OCPM) une demande de naturalisation ordinaire suisse et genevoise, accompagnée de plusieurs pièces, par le biais du formulaire jaune ad hoc à remplir par les candidats à la naturalisation (ci-après : le formulaire jaune).

Parmi celles-ci figuraient notamment diverses attestations de connaissance de la langue française établies par les institutions où il avait étudié depuis son arrivée à Genève. Il s'agissait ainsi du Certificat de langue délivré par l'École Internationale de Genève du 24 avril 2015, du Certificat à l'orientation professionnelle du Baccalauréat International (IB) du 3 septembre 2015, du relevé de notes de la IHTTI School of Hotel Management de Neuchâtel (ci-après: IHTTI), ainsi que d'une attestation de Madame F_____, sa professeure de français auprès de l'IHTTI.

Le jour du dépôt de son dossier, M. A_____ a reçu un document d'information de l'OCPM, daté du 13 décembre 2017, relatif à l'obtention de l'attestation de connaissance de la langue française A2 en vue de la naturalisation. Ce courrier précisait que l'attestation devait être obtenue auprès des institutions compétentes citées, soit l'Université Ouvrière de Genève (ci-après : UOG) ou l'Organisation suisse d'entraide ouvrière Genève (ci-après : OSEO).

- 6) Le 1^{er} janvier 2018 est entrée en vigueur la nouvelle loi sur la nationalité suisse du 20 juin 2014 (LN - RS 141.0), abrogeant la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952 (ci-après : aLN).

- 7) Le 14 juin 2018, l'OCPM a informé M. A_____ de son intention de ne pas engager la procédure de naturalisation soumise à l'ancien droit, en raison de l'absence au 31 décembre 2017 d'une attestation de connaissance orale du français A2 (intermédiaire) du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR), et lui impartissant un délai pour exercer son droit d'être entendu.
- 8) Le 9 juillet 2018, M A_____ a fait parvenir à l'OCPM une attestation de connaissance orale du français B1 CECR délivrée par l'UOG le 5 juillet 2018.
- 9) Par décision du 7 décembre 2018, déclarée exécutoire nonobstant recours, l'OCPM a refusé d'engager la procédure de naturalisation en faveur de M. A_____ en application de l'art. 11 al. 6 let. b du règlement d'application de la loi sur la nationalité genevoise du 15 juillet 1992 (RNat - A 4 05.01).

Au 31 décembre 2017, M. A_____ n'avait pas été en mesure de démontrer à satisfaction de droit qu'il maîtrisait le niveau de langue exigé par l'ancien droit. Les attestations jointes n'indiquaient pas expressément qu'il avait acquis une connaissance orale du français de niveau A2 CECR ni qu'une des hypothèses visées par l'art. 11 al. 2 RNat était remplie.

La procédure de naturalisation ne pouvait être engagée conformément au droit cantonal, puisque l'ensemble des documents requis ne figurait pas au dossier du candidat au moment du dépôt de sa demande.

- 10) Par acte du 23 janvier 2019, M. A_____ a interjeté recours contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Il a conclu à l'annulation de la décision et au renvoi de la cause à l'OCPM afin que la procédure soit engagée. Le principe de la légalité avait été violé, ni la loi fédérale ni la loi cantonale n'exigeant d'un candidat qu'il atteigne un niveau de langue précis. À titre subsidiaire, il devait bénéficier de l'exemption de l'art. 11 al. 2 RNat. L'art. 11 al. 1 let. f RNat avait également été violé, le règlement ne permettant pas de limiter les moyens de preuve de la connaissance du français à deux établissements seulement. L'autorité avait fait preuve de formalisme excessif et avait violé le principe de la bonne foi.
- 11) L'OCPM a conclu au rejet du recours. Le recourant aurait eu le temps de compléter son dossier et aurait pu s'apercevoir qu'il n'avait pas d'attestation ad hoc de français s'il n'avait pas agi dans la précipitation, quelques jours seulement avant l'entrée en vigueur du nouveau droit de la nationalité. L'art. 11 al. 1 et 6 RNat ne laissait aucune marge d'appréciation à l'autorité quant aux conditions de recevabilité et d'engagement d'une procédure de naturalisation ordinaire dans le canton de Genève. L'autorité a également souligné le caractère clair de la disposition ainsi que la volonté du législateur et du constituant genevois de simplifier et d'accélérer le traitement des procédures de naturalisation. À titre superfétatoire, l'autorité intimée rappelait qu'il était toujours possible pour les

titulaires de cartes de légitimation d'obtenir un titre de séjour à des conditions facilitées même s'il n'était plus possible de déposer une demande de naturalisation.

- 12) Le recourant a répliqué, rappelant avoir débuté les démarches en vue de la naturalisation en 2015 et avoir tenté de passer le test de validation des connaissances d'histoire, de géographie et des institutions suisses et genevoises à trois reprises, la dernière avec succès le 20 décembre 2017. Il n'avait pas conscience durant cette période qu'il lui manquait une attestation de français A2 depuis 2015. Les indications figurant sur la feuille informative du 13 décembre 2017, reçue le 21 décembre 2017, n'étaient pas mentionnées sur le formulaire jaune reçu en 2015. Pour le surplus, il rappelait les arguments déjà mentionnés à l'appui de son recours.
- 13) Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) Le présent litige soulève la question de la conformité au droit du refus d'engager la procédure de naturalisation, au motif que les attestations de langue française fournies par le recourant ne démontraient pas à satisfaction de droit au 31 décembre 2017 le niveau de langue exigé par l'ancien droit.
- 3) S'agissant du droit applicable, l'art. 50 al. 1 LN dispose que l'acquisition et la perte de la nationalité suisse sont régies par le droit en vigueur au moment où le fait déterminant s'est produit. Les demandes déposées avant l'entrée en vigueur de ladite loi sont traitées conformément aux dispositions de l'ancien droit jusqu'à ce qu'une décision soit rendue (art. 50 al. 2 LN).

La demande de naturalisation de l'intéressé ayant été reçue par l'autorité compétente le 21 décembre 2017, soit avant l'entrée en vigueur de la LN, elle doit être traitée en application de l'ancien droit.

- 4) En matière de naturalisation (ordinaire) des étrangers par les cantons, la Confédération édicte des dispositions minimales et octroie l'autorisation de naturalisation (art. 38 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101). Elle dispose d'une compétence concurrente à celle des cantons. Une réinterprétation de cette disposition constitutionnelle implique que la compétence dont dispose la Confédération lui permet de fixer des principes et, ainsi, de prévoir dans la loi des conditions dites « maximales », que

les cantons sont tenus de respecter et qu'ils ne peuvent outrepasser. Tel est notamment le cas des règles sur la procédure de vote sur les demandes de naturalisation au niveau cantonal et communal (art. 15 à 15c aLN), sur les voies de recours (art. 50 aLN) et sur les émoluments de naturalisation (art. 38 aLN ; ATA/914/2019 du 21 mai 2019 consid. 4 et les références citées).

Les dispositions de l'aLN des conditions formelles et matérielles minimales en matière de naturalisation ordinaire, les cantons peuvent définir des exigences concrètes en matière de résidence et d'aptitude supplémentaires, en respectant toutefois le droit supérieur, pour autant qu'ils n'entravent pas l'application du droit fédéral, par exemple en posant des exigences élevées au point de compliquer inutilement la naturalisation ou de la rendre tout simplement impossible (ATF 139 I 169 consid. 6.3 ; 138 I 305 consid. 1.4.3 ; 138 I 242 consid. 5.3).

Bien que ni le droit fédéral ni le droit cantonal n'accordent en principe aux candidats étrangers un droit subjectif à la naturalisation, il n'en reste pas moins que les procédures et les décisions de naturalisation doivent respecter les droits fondamentaux et que ce respect peut en principe être contrôlé par les tribunaux (ATA/914/2019 précité consid. 4).

- 5) En vertu de l'art. 29 al. 1 Cst., toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Selon le Tribunal fédéral, le formalisme excessif est un aspect particulier du déni de justice prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst. Il est réalisé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi, complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 135 I 6 consid. 2.1 ; 130 V 177 consid. 5.4.1). L'excès de formalisme peut résider dans la règle de comportement qui est imposée au plaideur ou dans la sanction qui est attachée à cette règle (ATF 132 I 249 consid. 5 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_145/2014 du 1^{er} mai 2014 consid. 3.1).

En tant que tel, le respect des règles de procédure est indispensable pour assurer l'égalité devant la loi et la sécurité du droit. Le principe postule une sorte d'application du principe de la proportionnalité, sous l'angle de l'exigence d'un rapport raisonnable entre le but poursuivi et les moyens employés à cette fin (Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, 3^{ème} éd., 2013, n. 1316). Dans l'exercice de ses compétences, toute autorité administrative est tenue de respecter le principe de la proportionnalité découlant des art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst., qui commande que la mesure étatique en cause soit nécessaire et apte à atteindre le but prévu et qu'elle soit dans un rapport raisonnable avec l'atteinte aux droits des particuliers qu'elle entraîne (ATF 140 I 257 consid. 6.3.1).

- 6) a. Selon l'art. 5 al. 1 Cst., le droit est la base et la limite de l'activité de l'État. Le principe de la légalité se compose de deux éléments : le principe de la suprématie de la loi et le principe de l'exigence de la base légale. Le premier signifie que l'autorité doit respecter l'ensemble des normes juridiques ainsi que la hiérarchie des normes. Le second implique que l'autorité ne peut agir que si la loi le lui permet ; son action doit avoir un fondement dans une loi (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3^{ème} éd., 2012, p. 621s, 624 et 650; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^{ème} éd., 2018, n. 448, 467 ss et 476 ss).
- b. Au niveau fédéral, le principe de la séparation des pouvoirs est implicitement contenu dans la Constitution fédérale (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit., vol. I, p. 458). Il s'agit d'un droit constitutionnel dont peut se prévaloir le citoyen (ATF 130 I 1 consid. 3.1). Le principe de la séparation des pouvoirs interdit à un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe ; en particulier, il interdit au pouvoir exécutif d'édicter des dispositions qui devraient figurer dans une loi, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 142 I 26 consid. 3.3 ; 138 I 196 consid. 4.1 ; 134 I 322 consid. 2.2).
- c. Dans le canton de Genève, l'art. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00) consacre expressément le principe de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir législatif incombe au Grand Conseil (art. 80 Cst-GE). Le Conseil d'État est chargé de l'exécution des lois et adopte à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 109 al. 4 Cst-GE). À moins d'une délégation expresse, le Conseil d'État ne peut pas poser de nouvelles règles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles étaient conformes au but de la loi (ATF 134 I 313 consid. 5.3 ; 133 II 331 consid. 7.2.2 ; 130 I 140 consid. 5.1 ; ATA/914/2019 précité consid. 6 ; ATA/52/2015 du 13 janvier 2015 consid. 2 ; ACST/28/2018 du 12 décembre 2018 consid. 8b).

Le mécanisme de la délégation législative est solidement ancré dans le droit public cantonal (ATA/914/2019 précité consid. 6 ; ATA/585/2014 du 29 juillet 2014 consid. 4e). Il est en effet admis que le législateur cantonal a le droit de déléguer au gouvernement la compétence d'adopter des lois au sens matériel et de l'autoriser à créer des règles de droit sous forme d'ordonnance de substitution dépendante, fondée précisément sur une délégation législative. Ce droit est limité par quatre règles établies par une longue jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 128 I 113 consid. 2 ; 118 Ia consid. 3 ; 115 Ia 277 consid. 7) et qui ont valeur constitutionnelle. La délégation ne doit pas être prohibée par le droit cantonal. Elle doit se limiter chaque fois à une matière déterminée. Elle doit figurer dans une loi au sens formel. La norme de délégation doit indiquer le contenu essentiel de la réglementation. Un acte législatif qui ne respecte pas l'une

ou l'autre de ces quatre conditions ainsi qu'une décision qui se base sur une telle ordonnance, manquent de base légale et violent le principe de la séparation des pouvoirs (ATA/914/2019 précité consid. 6 ; ATA/52/2015 précité consid. 2b ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, op. cit., p. 543 ss.).

Pour déterminer l'étendue du pouvoir réglementaire, il faut interpréter la loi quelle que soit la nature de la norme (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit., vol. I, p. 244 ss).

- 7) De jurisprudence constante, la chambre administrative est habilitée à revoir, à titre préjudiciel et à l'occasion de l'examen d'un cas concret, la conformité des normes de droit cantonal au droit fédéral (ATA/914/2019 précité consid. 7 ; ATA/319/2018 du 10 avril 2018 consid. 6a et les arrêts cités ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit., p. 345 ss n. 2.7.3). Cette compétence découle du principe de la primauté du droit fédéral sur le droit des cantons, ancré à l'art. 49 al. 1 Cst. (ATF 138 I 410 consid. 3.1 ; ATA/914/2019 précité consid. 7). D'une manière générale, les lois cantonales ne doivent rien contenir de contraire à la Cst., aux lois et ordonnances du droit fédéral (ATF 141 V 455 consid. 6.1 et l'arrêt cité ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 1, 3^{ème} éd., 2013, p. 786 ss n. 2337 ss). Le contrôle préjudiciel permet de déceler et de sanctionner la violation par une loi ou une ordonnance cantonale des droits garantis aux citoyens par le droit supérieur. Toutefois, dans le cadre d'un contrôle concret, seule la décision d'application de la norme viciée peut être annulée (ATA/914/2019 précité consid. 7 ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit., p. 352 ss n. 2.7.4.2).
- 8) Dans la procédure ordinaire de naturalisation, la nationalité suisse s'acquiert par la naturalisation dans un canton et une commune (art. 12 al. 1 aLN). Elle implique pour le candidat l'obtention d'une autorisation fédérale de naturalisation délivrée par l'office compétent (art. 12 al. 2 aLN) et l'octroi de la naturalisation cantonale et communale par les autorités cantonales et communales, en fonction des conditions et des règles de procédure déterminées par la législation du canton concerné (art. 15a al. 1 aLN).

Au niveau fédéral, les conditions de la naturalisation sont énoncées aux art. 14 (conditions d'aptitude, matérielles) et 15 (conditions de résidence, formelles) aLN. Aux termes de l'art. 14 aLN, pour obtenir la nationalité suisse, l'étranger doit en particulier s'être intégré dans la communauté suisse (let. a), s'être accoutumé au mode de vie et aux usages suisses (let. b), se conformer à l'ordre juridique suisse (let. c) et ne pas compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (let. d).

- 9) a. À Genève, le candidat à la naturalisation doit remplir les conditions fixées par le droit fédéral et celles fixées par le droit cantonal (art. 1 let. b de la loi sur la nationalité genevoise du 13 mars 1992 - LNat - A 4 05, dans sa teneur actuelle et dans sa teneur antérieure à la dernière modification législative entrée en vigueur le 4 avril 2018 – ci-après : aLNat). Selon l’art. 210 al. 2 Cst-GE, l’État facilite la naturalisation des personnes étrangères. La procédure est simple et rapide. Elle ne peut donner lieu qu’à un émolument destiné à la couverture des frais.

Le candidat doit notamment remplir la condition prévue à l’art. 12 let. f LNat, à savoir s’être intégré dans la communauté genevoise et respecter les droits fondamentaux garantis par la Cst-GE.

En vertu de l’art. 54 al. 1 LNat, le Conseil d’État est chargé d’édicter le règlement d’application de la LNat.

- b. Sous l’intitulé « Introduction de la requête », l’art. 11 RNat (inchangé depuis le 1^{er} juin 2017 sous réserve de modifications de dénominations) précise les documents qui doivent obligatoirement accompagner la demande de naturalisation (al. 1 à al. 5).

Parmi ceux-ci figure notamment une attestation de connaissance orale de la langue nationale correspondant à un niveau équivalent ou supérieur au niveau A2 (intermédiaire) du Cadre européen commun de référence pour les langues, publié par le Conseil de l’Europe; la maîtrise du français est exigée pour la naturalisation ordinaire (art. 11 al.1 let. f RNat).

À teneur de l’art. 11 al. 6 RNat, la procédure de naturalisation est engagée si : la durée du séjour répond aux normes fédérales et cantonales (let. a) ; tous les documents requis sont présentés (let. b) ; le candidat est au bénéfice d’un titre de séjour valable (let. c) ; le séjour en Suisse du candidat n’a pas subi d’interruption de fait de plus de six mois (let. d).

- c. L’étranger adresse sa demande de naturalisation au Conseil d’État (art. 13 al. 1 LNat). Selon l’art. 14 al. 1 LNat, le Conseil d’État délègue au département chargé d’appliquer la présente loi la compétence de procéder à une enquête sur la personnalité du candidat et sur celle des membres de sa famille ; il s’assure notamment que les conditions fixées à l’art. 12 LNat sont remplies. Le département de la sécurité, de l’emploi et de la santé est chargé de l’application de la LNat (art. 1 al. 1 RNat). Il délègue cette tâche au service cantonal des naturalisations sous réserve des attributions conférées au service état civil et légalisations (art. 1 al. 2 RNat).

Le département procède à l’enquête prescrite par la loi (art. 13 al. 1 RNat). La procédure peut être suspendue par le département jusqu’à amélioration notoire des carences constatées lors de l’enquête (art. 13 al. 6 RNat). Selon

l'art. 14 al. 1 RNat, une procédure est classée, soit à la demande du candidat, soit par décision du département, si la requête est déclarée irrecevable ou si elle a été suspendue pendant plus de trois ans.

L'art. 14 al. 7 LNat dispose que le conseil d'État peut déclarer irrecevable une requête lorsque le candidat ne prête pas le concours nécessaire que l'on peut attendre de lui.

Une enquête sur la personnalité du candidat et les membres de sa famille est conduite par un enquêteur assermenté du département ou de la commune (art. 15 al. 1 RNat). L'enquête constate les aptitudes du candidat à se faire naturaliser (art. 15 al. 2 RNat).

Conformément à l'art. 18 al. 1 LNat, dans tous les cas, le Conseil d'État examine le préavis du conseil administratif ou du maire, ou la délibération du conseil municipal. Il statue par arrêté ; sa décision, communiquée également à la commune concernée, est motivée en cas de refus. L'art. 21 al. 1 RNat précise que le Conseil d'État examine les requêtes en naturalisation suisse et genevoise qui lui sont soumises par le département.

d. Dans une affaire jugée en mai 2019 (ATA/914/2019 précité), la chambre administrative a annulé la décision de l'OCPM refusant d'entrer en matière sur une requête de naturalisation ordinaire formée par un fonctionnaire international et son épouse. L'OCPM s'était fondé sur le fait que les époux n'avaient pas été en mesure de présenter une attestation de l'administration fiscale cantonale (ci-après : AFC-GE) certifiant de l'acquittement intégral de leurs impôts. Leur dossier était ainsi incomplet, ne comportant pas tous les documents requis au moment du dépôt de la demande. Rappelant que la notion de « tous les documents requis » figurant à l'art. 11 al. 6 let. b RNat ne pouvait – sous peine de violer le principe de la légalité – se référer qu'aux aspects formels du document mentionné à l'art. 11 al. 1 let. f RNat à l'exclusion de son contenu, la chambre de céans a relevé que les requérants avaient transmis une attestation de l'AFC-GE datant de moins de trois mois sur la question de leurs impôts et ainsi satisfaits aux conditions formelles de naturalisation. Elle a ainsi partiellement admis le recours, considérant que l'OCPM aurait dû entrer en matière pour autant que les autres conditions fixées à l'art. 11 al. 6 RNat soient remplies.

- 10) En l'espèce, il n'est pas contesté que le recourant a fourni en décembre 2017 à l'OCPM trois documents émanant des institutions dans lesquelles il avait étudié, attestant de son niveau de français oral, conformément aux exigences de nature formelle posées à l'art. 11 al. 1 let. f RNat. La question à trancher est donc de savoir si le service compétent de l'OCPM pouvait refuser d'engager la procédure de naturalisation sur la base de la let. f de l'art. 11 al. 6 RNat, estimant que « tous les documents requis [n'étaient pas] présentés ». Ce refus a pour conséquence de

priver le recourant à la fois d'une enquête sur sa situation et de l'appréciation de celle-ci par le Conseil d'État.

La notion de connaissance orale de la langue nationale correspondant à un niveau équivalent ou supérieur au niveau A2 intermédiaire du CECR est une condition figurant au seul art. 11 al. 1 let. f RNat. Elle n'est mentionnée ni dans la LNat ni dans l'aLN. Il ne s'agit pas d'une condition de naturalisation au sens de l'une de ces deux lois. Elle peut cependant être rattachée aux art. 12 let. f LNat et 14 let. a aLN (critère d'intégration). Ces deux dispositions concernent l'aptitude du requérant à la naturalisation, à savoir une condition matérielle de naturalisation.

La question du niveau de connaissance linguistique n'est pas une condition d'aptitude expressément prévue à l'art. 12 LNat. Il ne s'agit, vu la clause de délégation en faveur de l'exécutif genevois de l'art. 54 al. 1 LNat, que d'un critère à prendre en compte lors de l'examen des conditions de l'art. 12 LNat, en particulier sous l'angle de l'intégration des candidats. L'absence d'attestation de langue délivrée par l'OSEO ou l'UOG ne permet ainsi pas en soi d'exclure la réalisation d'une de ces conditions. Dans la mesure où « l'intégration » est une notion juridique indéterminée, elle implique une large part d'appréciation et doit être précisée dans le cadre d'un examen global et concret de la situation des candidats. Ainsi, seule une exigence de nature purement formelle peut être assortie de la conséquence prévue à l'art. 11 al. 6 RNat, sans enfreindre la clause de délégation contenue à l'art. 54 al. 1 LNat et le principe de la séparation des pouvoirs. En effet, une telle exigence permet de préciser la condition de « l'intégration » prévue à l'art. 12 let. f LNat en recueillant entre autres des renseignements sur le niveau des connaissances linguistiques des candidats sans toutefois créer, à leur charge et en l'absence d'un fondement légal dans la LNat, une nouvelle obligation formelle (la possession d'une attestation de langue délivrée par un organisme particulier) assortie d'une conséquence d'irrecevabilité (le refus d'engager la procédure de naturalisation). Ladite exigence assure également l'égalité de traitement entre tous les candidats à la naturalisation, dans la mesure où ils sont tous tenus de présenter une attestation démontrant un certain niveau de langue, sans exigence de forme particulière. Dès lors, la notion de « tous les documents requis » figurant à l'art. 11 al. 6 let. b RNat ne peut – sous peine de violer le principe de la légalité – se référer qu'aux aspects formels du document mentionné à l'art. 11 al. 1 let. f RNat, à l'exclusion de son contenu. Cette interprétation n'empêche pas l'autorité compétente de prendre en compte, lors de la décision au fond, les connaissances linguistiques des candidats en tant qu'un des critères de l'appréciation de la condition de l'intégration prévue à l'art. 12 let. f LNat et de lui accorder le cas échéant une importance prépondérante.

De plus, l'examen des conditions matérielles de l'art. 12 LNat se fait, en droit genevois, dans le cadre de l'enquête sur la personnalité des candidats à la naturalisation (art. 14 al. 1 LNat, art. 15 al. 2 RNat). Le fait que cette enquête soit, vu les délégations de compétence en faveur du département et du service cantonal des naturalisations (art. 14 al. 1 LNat, art. 13 al. 1 RNat, art. 1 al. 2 RNat), du ressort de l'autorité intimée, ne permet cependant pas à celle-ci de refuser, sans autre, l'entrée en matière sur la demande du recourant. En effet, ce dernier a collaboré sur la question des connaissances linguistiques. Il a produit, au moment du dépôt de sa requête, avant le 31 décembre 2017, plusieurs attestations démontrant son niveau de connaissances linguistiques en français, et ainsi satisfait aux exigences formelles posées par l'art. 11 al. 1 let. f RNat. Ce n'est d'ailleurs qu'à cette occasion qu'il a appris que l'attestation de langue devait obligatoirement être délivrée par l'OSEO ou l'UOG, alors même que le formulaire jaune rempli par ses soins ne le mentionnait pas. En outre, aucune condition de forme concernant cette attestation n'est même mentionnée dans le RNat.

En refusant d'engager la procédure de naturalisation du recourant sur la base de l'art. 11 al. 6 let. b RNat, au motif que les attestations linguistiques produites ne certifiaient pas du niveau atteint, l'autorité intimée s'est en réalité prononcée sur une question d'ordre matériel. L'appréciation de la réalisation de conditions matérielles dans un cas concret relève de la compétence du Conseil d'État qui doit statuer sur les demandes de naturalisation (art. 18 LNat et 21 RNat). Cette appréciation ne saurait être écartée par une décision d'irrecevabilité (à savoir le refus d'engager la procédure de naturalisation) fondée sur une exigence réglementaire de nature matérielle, qui ne respecte pas – comme exposé supra – le principe de la légalité et celui de la séparation des pouvoirs. Admettre la manière de faire de l'autorité intimée dans la présente affaire reviendrait, d'une part, à élever la possession d'une attestation de langue délivrée par l'UOG ou l'OSEO au rang de norme primaire, alors que la LNat n'accorde pas la prérogative d'adopter ce type de norme au Conseil d'État (art. 54 al. 1 LNat). D'autre part, cela reviendrait à donner à l'autorité intimée une faculté que la loi ne lui accorde pas, à savoir celle d'exclure de la naturalisation les candidats ayant des attestations de langue délivrées sous une autre forme ou par d'autres organismes, et ce sans égard aux circonstances particulières alors que l'examen de la condition de l'intégration – prévue à l'art. 12 let. f LNat – implique une appréciation globale de la situation des candidats. En outre, il découle de la systématique du RNat la possibilité de suspendre, après l'entrée en matière, la procédure de naturalisation jusqu'à « amélioration notoire des carences constatées lors de l'enquête » (art. 13 al. 6 RNat). La manière de procéder en l'espèce de l'autorité intimée empêche les candidats à la naturalisation de bénéficier le cas échéant de cette possibilité.

Par conséquent, l'appréciation du contenu de l'attestation prévue à l'art. 11 al. 1 let. f RNat est une question qui relève du fond de la demande de

naturalisation. Elle se confond avec l'appréciation des conditions matérielles de naturalisation prévues à l'art. 12 LNat, en particulier avec celle de l'intégration (let. f). L'autorité intimée peut l'examiner lors de l'enquête sur la personnalité des candidats à la naturalisation comme cela est prévu par l'art. 14 al. 1 LNat et l'art. 15 al. 2 RNat, en procédant à une instruction sur ce point, le cas échéant en ordonnant une suspension de procédure au sens de l'art. 13 al. 6 RNat. Elle ne peut cependant pas, par une décision d'irrecevabilité comme en l'espèce, décider de l'impact du contenu de la pièce précitée sur les conditions de naturalisation, cette compétence ressortant du seul Conseil d'État.

L'application de l'art. 11 al. 1 let f. RNat telle qu'effectuée par l'autorité intimée impose une condition supplémentaire aux requérants à la nationalité. Cette condition n'est prévue ni par l'aLN, ni par la LNat, ni par le RNat ni encore mentionnée sur le formulaire jaune à remplir. Au demeurant, cette interprétation s'impose d'autant plus à la lecture du formulaire jaune actualisé (<https://www.ge.ch/document/ocpm-naturalisation-ordinaire-specimen/telecharger>, consulté le 6 août 2019), qui désormais précise tant le niveau de langue que le candidat doit avoir atteint que les normes auxquelles l'attestation de langue doit correspondre pour être admissible.

En refusant d'engager la procédure de naturalisation du recourant au seul motif que les attestations de langue produites n'étaient pas établies « en bonne et due forme » dès lors qu'elles n'émanaient pas de l'UOG ou de l'OESO, l'autorité intimée a violé le principe de la légalité et celui de la séparation des pouvoirs.

Dans la mesure où le recourant avait effectivement transmis plusieurs attestations démontrant son niveau de langue et pour autant que les autres conditions énumérées à l'art. 11 al. 6 RNat relatives à l'admission de la requête en naturalisation soient remplies, l'OCPM aurait dû entrer en matière sur la demande de l'intéressé. La décision litigieuse n'est donc pas conforme au droit et doit être annulée.

Le dossier sera retourné à l'autorité intimée afin qu'elle entame le traitement - sous l'ancien droit, en application de l'aLN - de la requête de naturalisation du recourant, et, le cas échéant, après une éventuelle instruction complémentaire, la transmette au Conseil d'État pour décision.

- 11) Aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA), la procédure étant gratuite s'agissant d'une décision en matière de naturalisation (art. 12 al. 1 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03). Vu l'issue du litige, une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera par ailleurs allouée au recourant, à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 23 janvier 2019 par Monsieur A_____ contre la décision de l'office cantonal de la population et des migrations du 7 décembre 2018 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision de l'office cantonal de la population et des migrations du 7 décembre 2018 ;

renvoie le dossier à l'office cantonal de la population et des migrations pour traitement de la demande de naturalisation de Monsieur A_____ ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue à Monsieur A_____ une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à la charge de l'État de Genève ;

dit que conformément aux art. 113 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours constitutionnel subsidiaire ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Pierre Bayenet, avocat du recourant, à l'office cantonal de la population et des migrations, ainsi qu'au secrétariat d'État aux migrations.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, M. Thélin, Mme Payot Zen-Ruffinen,
M. Martin et Mme Cuendet, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :